Ernesto Bettinelli

I principi di *par condicio* nelle campagne elettorali

Estratto da

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI
E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 7

Seminario 1996



G. Giappichelli Editore – Torino

VII

I PRINCIPI DI *PAR CONDICIO* NELLE CAMPAGNE ELETTORALI

ERNESTO BETTINELLI *

La formula *par condicio* è ormai entrata nel lessico comune e viene utilizzata nella quotidiana polemica tra attori della politica e dell'informazione con un approccio e con «sentimenti» assai diversi quando non contrapposti.

C'è infatti chi non perde occasione per denunciare le «gravi» limitazioni cui sarebbero da qualche tempo costretti la contesa e il confronto tra le forze politiche, in presenza di misure regolative delle campagne elettorali che impediscono il libero accesso e la fruizione «spontanea» di spazi e tempi nei vari mass-media. La menomazione di libertà sarebbe inoltre aggravata da eccessivi vincoli e prescrizioni di condotta imposti, nell'imminenza delle competizioni, agli operatori di stampa e televisione indotti a una neutralità innaturale e lesiva del fondamentale diritto a una piena e libera espressione.

Sull'altro fronte vi è chi sostiene come irrinunciabile l'esigenza di consentire un'informazione ponderata, non manipolata e, soprattutto, non sfrontatamente ingannevole a *tutti* i cittadini nel momento in cui essi sono chiamati a scegliere sul destino del Paese: a formare gli organi di rappresentanza politica e, sia pure indirettamente, di governo. Secondo questa impostazione *par condicio* significa in primo luogo *trasparenza*, oltre che tendenziale condizione di pari opportunità nella diffusione di messaggi di propaganda tra i soggetti politici. La loro diversità e identità dovrebbero pertanto misurarsi ed esaltarsi con riguardo al contenuto delle rispettive manifestazioni e non tanto con riguardo alle diseguali dimensioni della loro presenza sugli organi di informazione.

---

* Professore di Diritto costituzionale all'Università di Pavia.

Ciascuna di queste due posizioni ostenta il richiamo a due distinti principi affermati dalla Costituzione italiana, patrimonio, peraltro, di tutti gli ordinamenti democratici e liberali.

Da una parte si evoca la libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, in particolare, alla quale dovrebbero *naturalmente* equipararsi le altre più evolute e attualmente predominanti forme di divulgazione, quali i mezzi radiotelevisivi. Una lettura «liberale» e coerente con le premesse storiche dell'art. 21 Cost. dovrebbe pertanto far ritenere incomprimibili in qualsiasi situazione le garanzie dal medesimo previste, tanto più in una materia «privilegiata» quale è l'espressione di pensiero politico.

Dall'altra parte si produce come essenziale il principio-condizione del voto «libero», sancito dal comma 2° dell'art. 48 e interpretato da tempo e generalmente non solo quale diritto di ciascun cittadino di disporre di informazioni e messaggi adeguati provenienti da tutti i soggetti in lizza, affinché possa maturare, appunto liberamente, le proprie preferenze di voto; ma anche come divieto ai soggetti che si offrono al giudizio degli elettori di usare certi mezzi e contesti *non per convincere*, ma piuttosto per *costringere* a un determinato comportamento elettorale. Gli esempi eclatanti comunemente condivisi di simili forme di sopraffazione sono il ricorso a violenza o minacce, l'abuso di posizione «autoritaria», la promessa di benefici non politici di apprezzabile valore economico, *ad personam* la corruzione ecc. E, in effetti, da sempre le leggi elettorali contengono norme penali indirizzate a reprimere simili condotte illecite.

Ne deriva che la libertà di voto è effettiva, solo in quanto esercitata in modo «genuino», come la Corte costituzionale ha puntualizzato a partire dal 1967.

Dunque, anche dal punto di vista normativo-costituzionale, ci si trova dinanzi alla rappresentazione di due situazioni certamente diverse. Le quali possono diventare «divergenti» (cioè *antinomiche*) solo in quanto non si proceda al loro componimento o *bilanciamento.* Se si assumesse che l'un principio debba *per sua natura* prevalere sull'altro e non integrarsi (e dunque *ridurre* la pienezza dei propri significati a contatto con quelli desumibili dall'altro), la questione rimarrebbe senza soluzione.

Ma il diritto e l'interpretazione del diritto, come è noto, non tollerano che vi siano questioni giuridicamente insolubili.

Gli interpreti e coloro che attuano e applicano il diritto dovrebbero perciò avvalersi del metodo del *ragionamento graduale*, al fine di superare contraddizioni che dal punto di vista ideologico apparirebbero altrimenti inconciliabili.

Il ragionamento che qui si intende proporre, per valutare la disciplina della *par condicio* e la congruità dei rilievi negativi ad essa rivolti, intende in primo luogo mettere in evidenza i contenuti e i fini della disciplina. Si tratta evidentemente di un'esposizione del tutto sintetica, per «capitoli»; eppure sufficiente per

comprendere il senso delle discussioni in corso sulla successione dei c.d. «decreti-Gambino», a partire dal D.L. 20 marzo 1995, n. 83, più volte reiterato.

È bene preliminarmente avvertire che una simile normativa – introdotta in via di necessità e di urgenza (e certamente una tale opzione si presta a giuste perplessità) – non innova radicalmente la precedente disciplina delle campagne elettorali; si pone infatti come correttiva e integrativa della L. n. 515/1993, approvata a tamburo battente dal Parlamento, in seguito alla trasformazione delle leggi elettorali, da proporzionali (con scrutinio di lista alla Camera) a maggioritarie e a prevalenza uninominale.

Un cambiamento così profondo del sistema politico, caratterizzato dalla personalizzazione del confronto politico soprattutto grazie ai grandi media, fece in effetti ritenere del tutto insufficienti le «vecchie» e «povere» regole della L. n. 212/1956 su cui, comunque, ci si soffermerà.

Quando si parla di *par condicio* occorre perciò considerare correttamente il «nuovo sistema» *nel suo complesso* e nella sua evoluzione, non limitando l'attenzione alle specifiche disposizioni sulla propaganda attraverso la stampa e le emittenti radiotelevisive.

Il *nuovo sistema* è, per così dire, sorretto da un *principio di fondo* o presupposto, che poi ha generato quelle progressive restrizioni oggetto delle già accennate diatribe.

Il legislatore (e in questo caso il Parlamento) si è innanzitutto convinto che le risorse finanziarie utilizzabili dagli attori politici nelle campagne elettorali debbano essere *limitate, perequate, trasparenti* e *sottoposte a controlli diffusi e rigorosi*. In tal modo si garantirebbe sia una sostanziale parità di opportunità tra le forze politiche e i candidati in gara, sia un corretto e *sostenibile* rapporto tra i medesimi soggetti e gli elettori.

In questa prospettiva si può sostenere che il cuore della nuova disciplina sia costituito dalle disposizioni che stabiliscono limitazioni alle spese elettorali (i così detti «tetti»), le modalità di gestione finanziaria cui sono tenuti candidati e formazioni politiche ... E sono proprio questi vincoli economici a rendere agevole e conseguente la rigorosa tipizzazione delle forme di propaganda: tutti i soggetti hanno a disposizione spazi e tempi precostituiti e tendenzialmente uguali, forniti per la gran parte dai mezzi di comunicazione, pubblici e privati.

I mezzi pubblici cedono tali spazi gratuitamente, i mezzi privati *anche* a pagamento. Gli uni e gli altri devono in ogni caso riservare ai competitori lo stesso trattamento: stabilire cioè medesime condizioni di accesso.

Le dimensioni della *propaganda gratuita o pubblicità dietro corrispettivo* (secondo la distinzione introdotta dai DD.LL.) risultano però limitate, come si è già detto, dalle non eccessive risorse che i competitori possono mettere in campo (tanto che a più riprese si è parlato di campagne elettorali «povere»). Ciò ha com-

portato quasi inevitabilmente, quale primo effetto, una regolamentazione abbastanza rigida (attraverso il controllo delle tariffe) del mercato di cessione di spazi da parte degli editori, fino a provocare sensibili «contrazioni» nell'offerta, a causa della lamentata scarsa remunerazione del servizio.

Una seconda conseguenza – accentuata dal fenomeno appena segnalato – è l'aspettativa notevole, se non predominante, che si è venuta a creare nei confronti dell'informazione *elettorale* diffusa non direttamente dai competitori, ma autonomamente e liberamente dai media televisivi. È apparso che l'esito elettorale avrebbe potuto essere condizionato più che non dall'attivismo degli attori politici, dalla mediazione dei comunicatori. Da qui la pretesa che anche i comunicatori televisivi (sia del settore pubblico, sia di quello privato) debbano attenersi a regole precise di comportamento al fine di assicurare l'obiettività, l'imparzialità, la correttezza dell'informazione politica trasmessa nei luoghi giornalistici, vale a dire quelli non di esplicita propaganda o pubblicità. A sostegno di tale necessità sono stati predisposti controlli affidati soprattutto al Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

L'impianto di regole fin qui sommariamente descritto è stato complessivamente congegnato dalla sopra richiamata L. n. 515.

Il successivo intervento attraverso la reiterazione di decreti-legge è stato, in verità, concepito come completamento, razionalizzazione della disciplina appena menzionata. Certamente, dal punto di vista storico-politico, l'iniziativa fu assunta in presenza di un assetto radiotelevisivo sbilanciato e viziato dall'appartenenza delle più importanti reti private al principale esponente di un «blocco» politico antagonista. E in tal senso si può ammettere che l'irrigidimento della disciplina sulle campagne elettorali sia stato dettato da una logica di *argine* a possibili e probabili sconfinamenti di quello che è stato denominato il partito-azienda (televisiva).

Le «novità» del D.L. non sono irrilevanti, ma attengono sotto il profilo metodologico al «dettaglio»: rinforzano, non alterano le linee della L. n. 515. Si preoccupano di *definire* e *distinguere* la natura delle comunicazioni politiche nel corso delle campagne elettorali, rese in quanto *informazione, propaganda, pubblicità.* Quindi puntualizzano i luoghi mediatici della diffusione di tali comunicazioni: stampa, emittenti radiotelevisive pubbliche, emittenti radiotelevisive private. Questi luoghi in *periodo elettorale (esteso* – oltre i tradizionali trenta giorni – a partire dal D.P.R. di convocazione dei comizi elettorali) sono sottoposti a una particolare disciplina e vigilanza, ciascuno in rapporto alle proprie caratteristiche strutturali e all'impatto con l'opinione pubblica. Così per la stampa (non di partito) ci si limita a stimolare forme di autoregolamentazione (il c.d *codice deontologico*), demandate all'iniziativa e sensibilità dell'ordine dei giornalisti al fine di garantire il rispetto dell'esigenza di correttezza (che non esige – come impropria-

mente si è dubitato – una impossibile obiettività o neutralità di giudizio) nei confronti di tutti i competitori. Prescrizioni vere e proprie sono previste, in particolare, solo per la destinazione di spazi extraredazionali; i quali devono essere distribuiti riservando un eguale trattamento a tutti i competitori interessati. È in tali spazi che devono essere collocate le forme di propaganda e di pubblicità promosse dai medesimi soggetti. Solo gli spazi di pubblicità possono essere offerti dagli editori a titolo oneroso; mentre gli spazi di propaganda (che si contraddistingue rispetto alla pubblicità per una maggiore articolazione dei messaggi) possono essere offerti solo gratuitamente e a *tutti,* sempre nel rispetto del principio di pari opportunità. (Ma la gran parte delle testate ha volentieri rinunciato a una simile facoltà ...).

Più penetrante la regolamentazione prevista nel *periodo protetto* per le emittenti radiotelevisive; la quale, in questo caso, cerca di portare al massimo rigore la distinzione sopra esposta tra i tre tipi di comunicazione politica. Essi non possono sovrapporsi o reciprocamente interferire.

È proprio questo il punto critico (... e criticato) della disciplina: si possono considerare *di informazione* solo i messaggi non contaminati da infiltrazioni propagandistiche o, peggio, pubblicitarie. Solo i protagonisti delle competizioni elettorali possono produrre messaggi di questo tipo. Giornalisti e conduttori sono invece tenuti ad un atteggiamento di *non faziosità* nei programmi e servizi (non solo i telegiornali) presentati al pubblico come *informativi.* Da questa impostazione deriva tutta quella meticolosa serie di prescrizioni contenute nel D.L. per garantire la correttezza degli operatori radiotelevisivi, che ha trovato così ostile accoglienza da parte degli stessi, in quanto si sono sentiti colpiti nella loro dignità professionale.

In proposito occorre, però, subito dire che al Governo-legislatore non si può imputare alcuna perversa fantasia nella formulazione di tali norme di condotta per giornalisti e conduttori radiotelevisivi. L'intento perseguito (magari in maniera non soddisfacente o eccessiva) è quello di razionalizzare, sintetizzare o sistemare materiale preesistente e disperso, manifestazione di indirizzi legislativi (desumibili senza difficoltà dalla L. n. 69/1963 e dalla L. n. 223/1990), di risoluzioni internazionali (tra cui quella sui «principi etici del giornalismo, adottata dal Consiglio d'Europa il 1° luglio 1993), di pur discusse statuizioni giurisprudenziali (pronunciate dalla Cassazione, come la sent. 18 ottobre 1984, n. 5259, della Sez. I: il c.d. «decalogo»), di deliberazioni stratificate della Commissione bicamerale per l'indirizzo e la vigilanza sulla RAI-TV, emanate fin dalla seconda metà degli anni '70 nell'imminenza di tornate elettorali *generali.* Inoltre il decreto-legge ha largamente attinto a più recenti fonti di autodisciplina prodotte dalle categorie degli operatori giornalistici e televisivi (si possono ricordare: la *Carta dei doveri del giornalista,* dell'8 luglio 1993; il *Protocollo d'intesa tra RAI e FININVEST,*

sottoscritto il 18 febbraio 1994, alla vigilia delle elezioni politiche del 27 marzo dello stesso anno; la *Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del servizio pubblico,* emanata dal C.d.A. della RAI nel marzo 1995 ...).

Dall'insieme di queste elaborazioni, pur di valore ed efficacia diverse, si ricavano un principio o una concezione affatto univoci: ai destinatari dell'informazione (politica) deve essere riservata la massima tutela sia in considerazione della natura e forza dei mezzi televisivi, sia in considerazione della necessità che in un ordinamento democratico convinzioni e preferenze politiche dei cittadini-elettorali si formino – come si è già detto – per loro genuina maturazione e non siano l'esito di suggestioni e manipolazioni. Ecco perché la garanzia e al tempo stesso l'obiettivo di un «prodotto *imparziale* e *corretto*» sono ritenute comuni sia all'attività di informazione del servizio pubblico, sia a quella proveniente da editori privati.

Si è affermato che il mezzo televisivo, a chiunque appartenga, esprime per le sue caratteristiche di indiscriminata e capillare penetrazione una «doverosità sociale», che lo differenzia da altre forme più tradizionali di manifestazione del pensiero, quali la stampa.

I cosiddetti «limiti» agli operatori dell'informazione televisiva dovrebbero essere, in questo contesto, intesi non tanto come un'ingerenza nella loro libertà di espressione, quanto piuttosto come vincoli alle modalità, ai «formati» della comunicazione.

L'informazione *distorta, denigratoria, faziosa, parziale* ecc. è, nella logica della disciplina della *par condicio,* valutata come «propaganda». Ma i messaggi di propaganda possono essere diffusi da ciascuna emittente *soltanto* in appositi «spazi» e in «tempi» regolati (secondo criteri di parità), in modo da garantirne la massima trasparenza. Pertanto i divieti posti agli operatori radiotelevisivi sono indirizzati alla salvaguardia della tipizzazione dei formati, che costituisce la *ratio* della controversa disciplina *(ratio* che comunque ispira la stessa L. n. 515).

Altri aspetti della normativa dei decreti-legge si possono succintamente ricordare. Innanzitutto la sua applicazione a tutte le competizioni elettorali (compresi i *referendum* che il legislatore del 1993 aveva dimenticato). Poi il divieto assoluto di diffusione *da parte del servizio pubblico* della pubblicità lasciata ai mezzi privati (pubblicità, assai limitata nei suoi contenuti; può essere infatti solo *descrittiva* dei protagonisti o dei programmi, ma non *comparativa).* Infine, il rafforzamento del ruolo del Garante: ne viene potenziato l'apparato, ridefinita la sua potestà regolamentare per l'applicazione delle regole e, soprattutto, quella di intervento amministrativo a fini non solo sanzionatori, ma pure cautelari (anche se le misure dal medesimo disposte non sono mai definitive, ma passibili di impugnazione in sede giurisdizionale).

Questi, in grande sintesi, i capisaldi della *par condicio.*

La sua valutazione dipende dal punto di vista prescelto. Se si guarda al metodo e alla forma dell'intervento normativo si possono esprimere – come si è già accennato – facili riserve sull'uso-abuso della decretazione d'urgenza. Si può in effetti sanz'altro convenire che «regole del gioco», come quelle per il funzionamento delle competizioni elettorali, richiederebbero un consenso esclusivo ad opera del Parlamento e non dovrebbero essere imposte e prorogate dal Governo. Ma – parrebbe corretto aggiungere – l'anomalia della situazione e l'urgenza dell'intervento trovano una giustificazione in un evidente (e speriamo solo contingente) disequilibrio nell'attuale assetto del settore televisivo improntato su un «duopolio» viziato: a un complesso di reti in mano pubblica si contrappone un complesso di reti di equivalente peso in mano privata e controllata da un attore politico di primo piano. È la nota questione del «conflitto di interessi» la cui risoluzione è essenziale per qualsiasi democrazia. Pertanto il giudizio sull'anomalia di un intervento regolativo attraverso la decretazione d'urgenza non può prescindere dal giudizio sull'anomalia di una realtà in cui il pluralismo mediatico è quanto meno compromesso.

Si può adottare anche un punto di vista analitico e rilevare l'incongruenza e talora perfino l'umoristica meticolosità di talune prescrizioni; oppure considerare come il loro eccesso, invece di prevenire o risolvere conflitti, contribuisce a provocarli. O ancora: le insormontabili difficoltà per un soddisfacente monitoraggio delle emittenti televisive (soprattutto locali); o dubitare della razionalità della distribuzione dei poteri regolativi tra Commissione parlamentare di vigilanza (che si occupa solo di *indirizzare* il servizio pubblico) e Garante che, invece, adotta *provvedimenti* generali destinati specificamente ai soggetti privati. Al Garante sono peraltro attribuiti poteri di vigilanza e di sanzione sulle reti sia private, sia pubbliche. Ci si può infine chiedere se, invece di affidarsi a una disciplina rigida di tipo amministrativo, non sarebbe stato più utile ed efficace ricercare una più flessibile regolazione *in via convenzionale* tra tutti gli operatori dell'informazione ...

Forse, almeno in questa sede, è più stimolante ritornare alla questione di fondo: se il principio di *par condicio* nella regolamentazione delle campagne elettorali rappresenti un *vulnus* per il nostro ordinamento democratico, se sia davvero una *novità* che incrina la coerenza e la continuità della concezione liberale che tradizionalmente ha ispirato le discipline in materia.

A tal proposito non si può prescindere dal significato e dalla funzione della «rappresentanza politica» nei sistemi liberali fin dalle origini, ovunque essa si sia affermata. Lungi dal riproporre ricostruzioni o interpretazioni storiche che meriterebbero ben altri approfondimenti, si vuole solo osservare come la forma rappresentativa (a base elettorale) si affermò allo scopo *di costituire* un potere *politi-*

co contrapposto e alternativo all'egemonia di *altri poteri* sociali e istituzionali forti e concentrati nell'esperienza dell'«antico regime». Proprio questo è l'approdo delle rivoluzioni borghesi in Europa a partire dal XVII secolo: la creazione di un'istituzione *antagonista* quale il Parlamento che consentisse a una *parte sociale* economicamente attiva (eppure dispersa e *senza titolo,* priva di quelle risorse istituzionali che potessero garantirle, tra l'altro, una non precaria libertà di comunicazione e di intrapresa) di acquisire autonomia, di diventare «forza». Ciò ha richiesto un processo di diversificazione e di liberazione da *altre* forze-poteri sociali ed economici, di cui si denunciava la natura particolare e regressiva di *corpi chiusi.* Viceversa, la qualità essenziale della *nuova* forza organizzata su base rappresentativa era ed è la sua generalità: cioè la vocazione a *rappresentare interessi generali,* come tali in grado di imporsi e di prevalere (anche giuridicamente) sugli *interessi non generali,* soprattutto in quanto ritenuti incompatibili con il progredire della comunità. Il risultato forse più qualificante di queste lotte e di questa evoluzione è stato dunque la «rottura» del tradizionale potere monolitico (e sciolto da limiti politici) dello stato. La concezione e l'affermazione del potere *politico* (in senso specifico) hanno dato luogo a quell'equilibrato pluralismo istituzionale (separazione dei poteri) che dovrebbe, a sua volta, garantire non solo libertà, ma anche pluralismo sociale (che è venuto a connotare lo stato liberal-democratico).

Presupposto fondamentale per il successo e il perdurare di un simile esito è dunque la conservazione da parte del potere politico di una sua autonoma identità, sì da evitare il ritorno a confusioni con gli altri poteri sociali: il potere economico e oggi anche il potere mediatico (che ovunque si dimostra fonte determinante del potere economico).

I discorsi e le preoccupazioni attuali sui «conflitti di interesse» (e sulla sovrapposizione di interessi), che devono essere prevenuti ed evitati per la salvaguardia dello stato democratico-liberale, trovano il loro fondamento proprio nella storia e concezione dello stato liberale.

Non a caso contro il rischio e il pericolo di una menomazione del peso e del ruolo della *parte generale*, l'ordinamento (liberale) ha fin dalle origini cercato di individuare regole e rimedi, come quelli sulle *incompatibilità.* Le vigenti seppure trascurate regole sulle situazioni di ineleggibilità enumerate nell'art. 7 del D.P.R. n. 361/1957 sono chiara espressione dell'impostazione liberale rievocata e, in particolare, del principio in virtù del quale quanti detengono rilevanti posizioni sociali ed economiche *specifiche* non possono occupare *anche il* potere politico per rafforzarle ulteriormente. (Già la L. elettorale politica del 1877, all'art. 4 prevedeva: «Non sono eleggibili coloro i quali siano personalmente vincolati collo Stato *per concessioni* o per contratti di opere o somministrazioni»). Altrimenti – si insiste – verrebbe meno lo scopo della rappresentanza politica di dare *corpo* e

voce in primo luogo agli interessi dispersi della maggioranza dei cittadini, agli *interessi generali* appunto.

La preoccupazione che *posizioni dominanti* possano prevalere nelle campagne elettorali attraverso l'esercizio di un incontrollato e spregiudicato *potere di influenza* ha generato ulteriori regole, volte a *proteggere* l'elettorato, per così dire, *medio:* quello che per condizioni personali e sociali è più esposto a campagne di persuasione *non politica,* nel significato *proprio e pieno* del termine. In tal senso soccorre, ancora una volta, il D.P.R. n. 361 laddove sanziona penalmente alcuni comportamenti diretti ad *estorcere il* consenso o ad *ottenerlo* in maniera subdola.

Ma, al di là di queste fattispecie penali, fin dal 1956 con la prima legge (n. 212) di disciplina delle campagne elettorali una simile esigenza di *protezione* emerge chiara: anche le *forme* di propaganda *meramente suggestive* possono alterare la correttezza del rapporto elettorale. E vanificare la necessità che il consenso sia manifestazione di spontanea convinzione e non di passiva adesione alla forza e disinvoltura manipolativa dei soggetti della competizione. Ecco che in questa prospettiva il legislatore proibisce la «propaganda figurativa *a carattere fisso* in luoghi pubblici» (art. 6) e, successivamente, estende il divieto alla «propaganda luminosa mobile» (art. 4, L. n. 130/1975), quali esibizioni di opulenza ritenute idonee a infrangere la capacità critica degli *elettori medi* nella percezione dei messaggi.

Certo, ora questa normativa fa sorridere, pare incongrua, priva di senso: proprio perché siamo avvezzi a ben altre forme e possibilità di manipolazione e di suggestione nella società della velocità, dell'immagine e dell'apparenza ...

Qui si vuole semplicemente osservare che il *valore* del voto genuino, non inquinato, frutto di un convincimento davvero libero al fine di rendere *libera e forte* la rappresentanza politica, non è una «scoperta» recente o illiberale. Tale valore si ricollega a un altro principio-cardine della concezione liberale, *riconfermato* dalla Costituzione repubblicana all'art. 67: il divieto di vincolo di mandato, affinché la rappresentanza politica possa almeno tendenzialmente essere luogo di sintesi degli interessi generali e non di posizioni eccessivamente particolari.

La stessa resistenza (o diffidenza) dello stato liberale, nella sua prima fase, nei confronti dell'allargamento del suffragio ai ceti *non attivi* o culturalmente *non emancipati* era normalmente giustificata in dottrina e nell'opinione pubblica conservatrice con l'idea che l'esercizio del voto richiedesse la dimostrazione di una *capacità e maturità piene*, pena l'indebolimento della funzione della rappresentanza politica. Quando finalmente (seppure parzialmente) con la riforma di Giolitti nel 1912 si abbandona il suffragio ristretto, non viene comunque meno il riconoscimento dell'esigenza di una partecipazione elettorale libera (consapevole) per tutti. Il perdurante analfabetismo di una considerevole parte di cittadini non è più valutato sintomo di incapacità, nel momento in cui questi sono riusciti a di-

mostrare la propria capacità e volontà di reazione e azione politica attraverso l'organizzazione dei partiti politici di massa. La maturazione di una coscienza collettiva fa da contrappeso al rischio di marginalizzazione degli individui e delle categorie più indifese, prima reputate, per questo loro stato di disagio, non coinvolgibili in un rapporto elettorale.

La conquista del suffragio universale non comporta l'abbandono della convinzione che il voto debba essere *sostanzialmente* «libero» e che proprio per questo necessiti di un sistema politico adeguato e di un sistema di regole che assicurino una *libera* competizione.

L'evoluzione delle discipline elettorali già in epoca tardo-liberale non ignora questa esigenza. Si perfezionano, in particolare, l'organizzazione volta a proteggere l'espressione del voto, la sua segretezza (attraverso l'introduzione della scheda di stato e una più adeguata organizzazione dei seggi elettorali). Il problema delle *forme di propaganda* era allora evidentemente poco rilevante, essendo esse ridotte alle manifestazioni a stampa (giornali e manifesti) e ai comizi in luoghi pubblici regolati attraverso provvedimenti delle autorità municipali (diretti anche a garantire a tutti i competitori un *pari* accesso agli spazi pubblici: solo con la L. n. 212/1956 tale principio troverà una razionalizzazione legislativa).

Il principio di pari opportunità tra i competitori, peraltro, affiora nella norma che prevede per la presentazione delle liste il necessario sostegno di un numero di elettori *predeterminato nel minimo e nel massimo* (cfr. l'art. 52, T.U. n. 1495/1919). Tra le varie ragioni di un simile disposto vi è anche quella di non precostituire posizioni pur apparenti di prevalenza che potrebbero condizionare l'elettore. Come è noto, una simile regola è tuttora pienamente vigente (nonostante abbia subito parziali sospensioni in favore delle forze politiche rappresentate in Parlamento nella legislazione elettorale anteriore alle riforme del 1993).

Il principio di *parità* (o *par condicio*) visto nell'ottica della protezione dell'elettore non è dunque un *elemento spurio* nella tradizione e concezione liberale. Il fatto che oggi sia diventato così centrale nella disciplina delle campagne elettorali dipende dalle condizioni del (non solo nostro) sistema politico, economico e sociale; le quali lasciano temere il possibile e probabile verificarsi di situazioni di sopraffazione e di esasperazione a danno della libertà di voto dei cittadini e, in ultima analisi, della effettività e genuinità della rappresentanza.

Lo stato della convivenza civile e politica nel nostro Paese risente attualmente di alcuni fenomeni eclatanti e unanimemente segnalati come *rischiosi* dalla dottrina e dall'opinione pubblica:

– l'affermazione di un personalismo talora esasperato nelle competizioni po-

litiche, in un sistema politico caratterizzato da un processo di destrutturazione dei partiti (a causa, anche, della modifica in senso maggioritario dei sistemi elettorali);

– il dominio dei media televisivi nella formazione dell'opinione pubblica e dei sentimenti collettivi e il conseguente assorbimento della politica tra gli «eventi-spettacolo»;

– la confusione tra potere politico, potere economico e potere mediatico che produce evidenti «sofferenze» nel pluralismo aperto delle posizioni, la cui salvaguardia ha provocato significative pronuncie della Corte costituzionale (cfr. la recente sent. n. 421/1975);

– l'ampiezza del disagio (o disperazione) sociale denunciata, ad esempio, nel *Terzo rapporto sulla povertà in Italia* (1993), ad opera della Commissione di indagine istituita presso la Presidenza del Consiglio. Risulta che le persone in condizioni di *vita insostenibile* siano circa il 13% della popolazione residente (dati confermati nel Rapporto *Labos* del settembre 1994).

Se questo è il contesto, le campagne elettorali non possono rimanere prive di regole; il rapporto tra i competitori e gli elettori, sempre più ridotti a *spettatori-utenti*, non può essere abbandonato dal diritto.

Lo scopo di una adeguata disciplina (o autodisciplina: ciò che importa è l'esito) di *par condicio* dovrebbe essere quello di limitare la *forza d'urto* indiscriminatamente dirompente delle campagne elettorali, di evitare che esse si trasformino in partite di caccia a tutto campo nei confronti di coloro a cui la Costituzione promette *sovranità.* Occorre prendere atto del fenomeno (sconosciuto in passato) della «pervasità» delle comunicazione televisive; essere consapevoli della non facile *dominabilità* della combinazione parola-suono-immagine, dell'imprevedibilità delle sequenze, della loro velocità.

Tutto ciò – come confermano una ormai sterminata letteratura mondiale (di vario genere: politologico, sociologico, psicologico, medico ...) e continue indagini demoscopiche *mirate* nei più vari settori – produce inevitabilmente passività, inerzia o comunque deprime l'attitudine a valutare criticamente determinati messaggi in rapporto al *contesto* in cui sono (non di rado subdolamente) proposti o collocati.

Non è un problema solo italiano. È un problema ormai universale, affrontato anche da Carte e fonti normative internazionali (si vedano in proposito le sempre più frequenti direttive dell'Unione Europea) che cercano di individuare rimedi o contrappesi *a difesa* dei diritti e degli interessi di natura morale, civile, economica degli spettatori utenti (soprattutto in quanto consumatori).

Una corretta disciplina di *par condicio* non è diretta a porre censure indiscriminate, a comprimere nelle campagne elettorali la libertà e la possibilità di

espressione degli attori politici; bensì è indirizzata a rendere chiara e trasparente la loro identità, il contenuto e lo scopo effettivo dei messaggi dai medesimi o per conto dei medesimi diffusi.

L'obiettivo, in ultima analisi, deve essere quello *liberale* di restituire capacità e volontà di decisione agli elettori: non «prede», ma cittadini.